

## Publicizzare le gare d'appalto favorisce la libera concorrenza?

**Gli effetti dell'uso della pubblicità negli appalti pubblici sul numero di offerte, entità dei ribassi ed imprese concorrenti**

*Secondo la Commissione Europea il mercato degli appalti pubblici costituisce in Italia circa il 16% del PIL. Si tratta di una cifra indubbiamente rilevante, ma ancora inferiore alla media europea (19%). In questo settore ciò che sembra caratterizzare il nostro Paese è lo scarso ricorso da parte degli enti pubblici a procedure che diano ampia pubblicità alle gare e favoriscano la concorrenza. Quali effetti produrrebbe l'uso degli strumenti pubblicitari previsti dalla normativa? Consentirebbe davvero di aumentare il numero di concorrenti e di ridurre i costi per la realizzazione dei lavori? Uno studio condotto da due ricercatori italiani, Decio Coviello e Mario Mariniello, cerca di dare risposta a queste domande.*

### La trasparenza negli appalti pubblici

Nel 2011 i contratti pubblici rappresentavano in Italia il 15,9% del PIL (tav. 1). In quello stesso anno il valore delle gare pubblicate in Gazzetta Ufficiale era pari al 18,3% della spesa totale per contratti pubblici. Il ricorso a procedure negoziate (senza pubblicazione del bando) continua peraltro ad essere frequente nel nostro Paese: nel 2010 costituiva il 14% del valore dei contratti contro il 6% europeo [Com. Europea, 2014]. Secondo lo stesso Governo italiano la carenza di pubblicità aumenta il rischio di condotte fraudolente e limita la concorrenza [Min. Pub. Amm. e Semplificazione, 2012].

#### LA NORMATIVA SUGLI APPALTI PUBBLICI

La nuova normativa sugli appalti pubblici, introdotta dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici,

blicità delle informazioni, al fine di rendere trasparente e verificabile l'azione della pubblica amministrazione.

Inoltre il recepimento delle direttive comunitarie in questa materia - in particolare della direttiva 2004/18/CE - ha conferito a tali norme un'ulteriore finalità di armonizzazione, così da creare un mercato unico, senza discriminazioni dovute alla nazionalità delle imprese concorrenti.

Il rispetto di questi principi nelle gare di appalto dovrebbe assicurare, da un lato, la selezione delle **migliori condizioni contrattuali per l'amministrazione**; dall'altro, l'imparzialità di trattamento nei confronti dei soggetti che partecipano alla gara e la garanzia di **una reale possibilità di accesso a tutte le imprese** in possesso dei requisiti.

#### UNO STUDIO SUGLI EFFETTI DELLA PUBBLICITÀ

Nonostante vi sia ampio consenso sul fatto che un simile impianto normativo possa aiutare la libera concorrenza, non esiste grande evidenza empirica sugli effetti prodotti dalla pubblicità legale in termini di maggiore partecipazione delle imprese alle gare e di riduzione dei costi di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture.

In un recente studio due ricercatori hanno tentato di colmare questa lacuna, indagando gli effetti della pubblicità nelle aste pubbliche svolte in Italia [Coviello e Mariniello, 2014].

**"In Italia il ricorso a procedure negoziate (senza pubblicazione del bando) è più del doppio della media europea"**

Tav. 1 - Spesa per opere, forniture e servizi\* in % sul PIL

Paesi	2008	2009	2010	2011
Francia	17,6	18,9	19	18,5
Germania	17,6	19,6	19,4	19,1
Gran Bretagna	20,8	24	22,8	21,6
Grecia	12,2	12,7	10,7	8,8
Italia	14,9	16,5	16,2	15,9
Spagna	16	17,4	16,9	15,5
Europa (27 Paesi)	18,1	20	19,1	19

\* Incluso il settore delle utilities - Fonte: Commissione Europea, 2012

relativi a lavori, servizi e forniture) prevede che i procedimenti per l'affidamento di lavori pubblici rispettino i principi di libera concorrenza e di pub-

## In cosa consiste l'intervento?

In base al Codice dei contratti pubblici le amministrazioni procedono in via ordinaria all'aggiudicazione degli appalti con **procedura aperta** o con **procedura ristretta**. In via eccezionale e per particolari tipologie di appalti, gli enti possono operare anche con **procedure negoziate** o con **dialogo competitivo**, con o senza bando di gara.

### LA PROCEDURA APERTA

Alla procedura aperta - denominata anche "asta pubblica" o "pubblico incanto" - possono partecipare tutti gli operatori economici dotati dei requisiti previsti dal bando, che presentano la propria offerta, caratterizzata come ribasso percentuale rispetto al valore messo come base d'asta. Quando tutte le offerte sono state valutate per gli aspetti formali, si procede alla gara vera e propria, con l'apertura delle buste contenenti le proposte economiche e l'individuazione di eventuali offerte anomale.

### L'INDIVIDUAZIONE DELLE OFFERTE ANOMALE

Un'offerta è anomala se suscita il sospetto di scarsa serietà e di non corretta esecuzione dei lavori in quanto rischia di non coprire i costi e il normale profitto d'impresa.

Le offerte sono considerate anomale se il ribasso è superiore alla cosiddetta "**soglia di anomalia**". Nel caso delle gare che si svolgono secondo il *principio del prezzo più basso*, la soglia è così calcolata.

- Dal totale dei partecipanti alla gara sono accantonate il 10% delle offerte più alte e il 10% di quelle più basse.
- Sulle altre offerte si calcola la media dei ribassi (ribasso medio) e la media delle differenze tra ogni offerta e il ribasso medio (scostamento medio).
- La soglia di anomalia si ottiene somman-

do ribasso medio e scostamento medio.

- Le offerte che superano tale soglia sono considerate anomale ed escluse dalla gara. Tra le restanti offerte vince la gara il soggetto che ha offerto il ribasso maggiore.

### L'OBBLIGO DELLA PUBBLICITÀ LEGALE

Alla luce dei principi comunitari, il Codice degli appalti ha riformulato anche la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità legale cui debbono sottostare gli enti pubblici. Tali obblighi riguardano 3 distinti momenti del procedimento di affidamento: la preinformazione, la pubblicazione del bando di gara e l'esito finale. Per ognuno di essi, la normativa impone l'uso di annunci pubblici a vario livello (locale, nazionale e comunitario) in base alle caratteristiche dell'appalto, all'oggetto del contratto e al suo valore complessivo.

Per gli appalti di lavori con valore inferiore a 500.000 euro è sufficiente che il bando di gara compaia solo nell'Albo dell'ente appaltante. Per quelli di valore superiore ai 500.000 euro, è prevista, secondo i casi, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e in almeno uno/due quotidiani locali/nazionali. Tali obblighi sono riassunti nella tavola 2.

### L'ARCHIVIO UTILIZZATO PER LO STUDIO

Lo studio si è basato sull'archivio dell'*Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici* (AVCP), che raccoglie i dati relativi a tutti gli appalti di importo superiore a 150mila euro. I ricercatori hanno avuto a disposizione informazioni sui 31.610 appalti affidati con procedura aperta e messi a gara tra il 2000 e il 2005. L'ultima colonna della tavola 2 riporta la percentuale di appalti, che non hanno seguito le prescrizioni di legge in termini di pubblicità.

**"Agli appalti sotto i 500mila euro viene data poca pubblicità: basta l'annuncio sull'albo dell'ente appaltante"**

Tav. 2 - Soglie di rilevanza per la pubblicità sui bandi di gara\*

Importo dei lavori	Ambito di rilevanza	Obblighi pubblicitari	Perc. di inadempienze
Fino a 500.000 euro	Locale	Albo ente appaltante	6,5%
Fino a 1.000.000 euro	Regionale	Bollettino regionale e 2 quotidiani locali	50%
Fino a 6.550.000 euro	Nazionale	Gazzetta Uff. Italia, 2 quotidiani regionali e 2 nazionali	22,5%
Oltre 6.550.000 euro	Comunitario	Gazzetta Uff. CE, Gazzetta Uff. Italia, 2 quotidiani regionali e 2 nazionali	10%

\* Le classi di importo sono quelle vigenti nell'anno 2000, prima dell'entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti.

## In che modo è stato valutato?

Per sapere se, e in che misura, la pubblicità abbia aumentato il numero dei partecipanti alla gara e ne abbia ridotto i costi, occorrerebbe sapere cosa sarebbe successo, nel caso in cui le stesse gare oggetto di pubblicità non fossero state pubblicizzate. Tale situazione, di natura ipotetica, assume il nome di **"controfattuale"** e non può essere osservata direttamente. Occorre perciò individuare una strategia di ricerca che permetta di approssimarla.

### IL CONFRONTO INTORNO

#### AL PUNTO DI DISCONTINUITÀ

Per ricostruire la situazione controfattuale, i ricercatori hanno sfruttato il fatto che la legge prevede obblighi diversi per gli appalti che superano un certo valore nell'importo a base d'asta.

Come abbiamo già sottolineato, gli appalti superiori a 500mila euro hanno l'obbligo di pubblicizzare la gara su Gazzetta Ufficiale e quotidiani. Quelli che si trovano sotto a tale valore, anche per poche centinaia di euro, sono esentati da tale obbligo e devono solo pubblicare l'annuncio sull'albo. In altre parole, la legge crea artificialmente un **punto di discontinuità** (il valore di 500mila euro) nella politica, che può essere sfruttato a fini analitici.

Le gare che si trovano immediatamente sotto e quelle che si trova immediatamente sopra al punto di discontinuità possono

essere assunte, sotto alcune condizioni, come molto simili. L'ipotesi di fondo è che l'unica differenza rilevante tra questi due gruppi di gare sia il diverso obbligo informativo cui devono sottostare. Se ciò è vero, le differenze che si osserveranno tra i risultati ottenuti dai due gruppi di gare potranno essere interpretate come effetti del diverso regime pubblicitario al quale sono sottoposte le une ed escluse le altre.

### IL REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN

I ricercatori hanno utilizzato un modello statistico, il *Regression Discontinuity Design* (RDD), basato sull'intuizione del confronto intorno al punto di discontinuità. Nello studio si utilizza un campione di 17.512 casi, che hanno un valore d'appalto compreso tra 200.000 e 800.000 euro.

La tavola 3 offre una rappresentazione grafica dell'effetto della pubblicità sul numero dei concorrenti alle gare. Ogni punto rosso indica il numero medio di concorrenti per i gruppi di gare che hanno un certo valore come base d'asta. Le rette di regressione mostra come varia il numero dei concorrenti all'aumentare del valore degli appalti. Il punto di discontinuità (contraddistinto dalla linea verticale) evidenzia l'esistenza di uno "scalino" che sposta verso l'alto la retta di qualche unità. Tale scalino rappresenta graficamente l'effetto della pubblicità.

**"Intorno al punto di discontinuità le gare sono molto simili e possono approssimare la situazione controfattuale"**

## L'intervento funziona?

La pubblicità sembra dare i risultati sperati: aumenta la concorrenza e diminuiscono i costi di realizzazione dei lavori.

### CONCORRENTI E RIBASSI VINCENTI

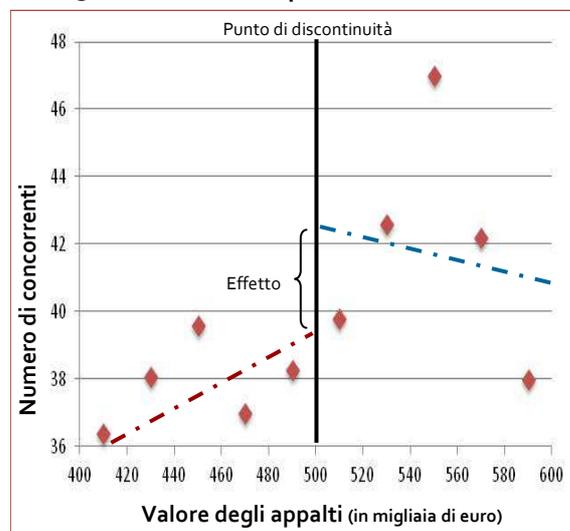
L'obbligo di pubblicizzare le gare produce un aumento del 9,3% nel numero di concorrenti alle gare. **In media si contano 3,3 concorrenti in più per ogni gara** (tav. 4)

Un effetto simile lo si registra anche sui ribassi che vincono la gara: **il ribasso ottenuto dall'amministrazione appaltante cresce, grazie alla maggiore concorrenza stimolata dall'obbligo di dare pubblicità alla gara, di circa il 7%**. Un aumento di 1,1 punti sul ribasso che in media si otterrebbe se tale obbligo non vi fosse (16,1%).

### LA DISTRIBUZIONE DEI RIBASSI

Le stime indicano che l'obbligo pubblicitario produce uno spostamento della distribuzione complessiva dei ribassi offerti dalle imprese: aumenta il ribasso minimo (+7,5%), la soglia di anomalia (+9,7%) e il numero di offerte escluse perché superiori alla soglia di anomalia (+9,8%).

Tav. 3 - L'effetto della pubblicità



Tav. 4 - Gli effetti su alcune variabili d'interesse

Variabili risultato	Senza pubblicità	Con pubblicità	Effetto
N. concorrenti	35,77	39,11	+3,34 (+9,3%)
Ribassi vincenti	16,1%	17,2%	+1,1 (+7%)
Ribasso minimo	8,19%	8,81%	+0,62 (+7,5%)
Soglia di anomalia	16,49%	17,65%	+1,16 (+9,7%)
N. ribassi sopra soglia	9,1	9,99	+0,89 (+9,8%)
Vincitori non residenti	34%	38%	+4 (+11,7%)
PMI vincitrici	44%	39,3%	-4,7 (+10,6%)

#### CARATTERISTICHE DELLE IMPRESE

Dai dati fiscali delle imprese partecipanti alle aste presenti nell'archivio dell'AVCP

### Quali conclusioni trarre dallo studio?

**"Il risparmio medio prodotto dalla pubblicità è di circa 35.000 euro per un bando di 500.000. A livello aggregato ciò corrisponderebbe allo 0,7% del PIL"**

- Gli enti pubblici tendono a sottoutilizzare la pubblicità legale nelle procedure di appalto.
- I risultati dello studio incoraggiano le pubbliche amministrazioni a rendere trasparenti i procedimenti di appalto e a pubblicizzare i bandi di gara. Lo studio mostra infatti come il ricorso alla pubblicità legale aumenti il livello di partecipazione e migliori le condizioni di concorrenza, con una conseguente riduzione dei costi per la realizzazione dei lavori.
- Secondo i calcoli degli autori, le pubbliche amministrazioni, adempiendo agli obblighi pubblicitari sulle gare, **risparmierebbero in media 35.000 euro su un bando di 500.000 euro**. A livello aggregato ciò corrisponde ad un risparmio nella spesa pubblica pari a circa lo 0,7% del PIL.
- Un rischio è che i maggiori ribassi dettati da strategie d'offerta più aggressive si tra-

è possibile determinare se la presenza di pubblicità legale sia associabile ad alcune caratteristiche dell'impresa vincitrice: ad esempio, se risiedono nello stesso territorio dell'ente appaltatore o se la vincitrice è una piccola-media impresa. **Lo studio suggerisce che una maggiore pubblicità fa aumentare dell'11,7% la probabilità che l'impresa vincitrice risieda in una regione diversa da quella dell'ente appaltante e fa diminuire del 10,6% la probabilità di vincita per una pmi.**

ducano in peggioramenti nell'esecuzione e nel completamento dei lavori. Tale rischio però non sembra realizzarsi: **lo studio mostra come un aumento nella pubblicità non abbia alcun effetto in termini di ritardi nella consegna dei lavori e di conseguenti rinegoziazioni ex post dei termini contrattuali.**

- I risultati presentati in questa sintesi si basano sull'ipotesi che gli enti abbiano adempiuto alle prescrizioni di legge, dando tutta la pubblicità dovuta alle gare. In realtà ciò non sempre avviene. Nel loro studio gli autori propongono ulteriori stime che tengono conto di questa scarsa adesione degli enti a quanto previsto dalla norma. In base a tali stime, **la pubblicità legale produce effetti ancora maggiori su tutte le variabili considerate:** in particolare, aumenta la partecipazione dei concorrenti del 45% e riduce i costi del 33%.

#### Riferimenti bibliografici

- Coviello D., Mariniello M., *Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design*, Journal of Public Economics, 2014, vol. 109, pp. 76-100
- AVCP, *Relazione annuale al Parlamento - 2012*, [www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/Relazione\\_2012.pdf](http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/Relazione_2012.pdf)
- Commissione Europea, *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - Allegato sull'Italia*, 2014
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, *Linee guida trasparenza e pubblicità: analisi dei nuovi obblighi e del loro impatto sull'affidamento dei contratti pubblici*, 2013
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, *La corruzione in Italia: per una politica di prevenzione*, 2012

La redazione della nota è stata curata da Nicola Falocci dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria. Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.

